



L'étalement urbain, une analyse à partir de la théorie de la justice de J. Rawls

José Serrano

► To cite this version:

José Serrano. L'étalement urbain, une analyse à partir de la théorie de la justice de J. Rawls. Territoire et environnement : des représentations à l'action, Dec 2011, Tours, France. halshs-01024614

HAL Id: halshs-01024614

<https://shs.hal.science/halshs-01024614>

Submitted on 16 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'étalement urbain, une analyse à partir de la théorie de la justice de J. Rawls

Urban sprawl, an analysis from J. Rawls' theory of justice

Résumé :

L'article pose le problème de l'artificialisation de l'espace. Celle-ci se poursuit à un rythme élevé en France alors même qu'elle est décriée et perçue comme non durable. L'objectif de l'article est d'utiliser une nouvelle norme pour apprécier le bien fondé de l'étalement urbain. Pour ce faire, la théorie de la justice de J. Rawls est mobilisée. Pour pouvoir appliquer spatialement cette théorie couple pôle/espace périurbain est décrit sous forme d'un système spatial générant des inégalités socio-spatiales. Dans un second temps, les stratégies de développement des élus des communes périurbaines sont passées au crible des principes de justice de J. Rawls. Le cas tourangeau sert d'illustration.

Résumé en anglais :

The article focuses on the issue of urban sprawl. In France, urban sprawl is increasing despite getting bad press and being seen as unsustainable. The aim of the article is to use a new norm in order to evaluate the validity of urban sprawl. Thus, J. Rawls' theory of justice is used. In order to be able to apply this theory spatially, the periurban areas are described as an outskirts-core system which generates inequalities. Subsequently, the development strategies of elected people are analysed through J. Rawls theory principles. The case of Tours is used to illustrate the analysis.

Mots-clés : Étalement urbain, théorie de la justice, J. Rawls, inégalité spatiale

Key words : Urban sprawl, theory of justice, J. Rawls, spatial inequality

Serrano José

Université de Tours

Citères (UMR 6173)

José Serrano est maître de conférences en aménagement et urbanisme et ingénieur agronome. Il enseigne au département aménagement de l'École Polytechnique de l'Université de Tours. Il est rattaché à l'UMR 6173 de l'université de Tours. La question qui traverse ses travaux est l'usage des espaces naturels et agricoles pour les projets de développement et les valeurs qui y sont rattachées. Fortement ancré dans des travaux de terrain, il utilise les méthodes des sciences sociales pour analyser les discours, les stratégies et les perceptions des acteurs ou des populations. Il aborde l'analyse des conflits d'usage et de la prise en compte des risques. Il participe ou coordonne à plusieurs projets de recherches interdisciplinaires et internationaux sur le développement territorial durable.

BP 60449

37204 Tours cedex 03 France

serrano.jose@univ-tour.fr

Introduction

Le développement durable est habituellement présenté avec ses trois piliers : économique, social et écologique. Les trois dimensions ne sont pourtant pas à mettre sur le même plan (Flipo. 2004). Les dimensions économique et sociale sont articulées. L'économie traite de la question de la production de la richesse, le social de sa répartition. L'écologie, quant à elle, pose le problème de l'intégration de l'homme dans son environnement. Cette catégorie n'est pas un correctif des deux précédentes car elle montre que la croissance n'est pas durable lorsqu'elle oublie de se préoccuper des conditions de sa reproduction. C'est une nécessité compte tenu des limites des écosystèmes à répondre à nos besoins sans cesse croissants. Relier l'écologie à l'économie et au social implique une approche nouvelle car pour des raisons épistémologiques et politiques les préoccupations sociales et environnementales sont disjointes (Theys. 2007).

Bien que peu pratiqué encore en France, il est possible de joindre des données sociales et environnementales pour mettre en évidence des inégalités en environnementales. La construction de tels indicateurs est nécessaire mais se heurte à des obstacles de fond (Emelianoff. 2006). Une fois établis, l'appréciation des indicateurs soulève des obstacles supplémentaires car bien que synthétiques les indicateurs peuvent être appréciés d'un point de vue social (inégalité des individus) ou biocentrique (primat donné à une nature sans homme). Les théories de la justice peuvent nous aider. Elles donnent des normes pour trier les inégalités « justes » qui peuvent être acceptées des inégalités « injustes » que la société devrait chercher à réduire.

Nous proposons d'appliquer la théorie de la justice de J. Rawls qui est issue de la philosophie politique au modèle de développement spatial centre-périphérie : le pôle urbain et son espace périurbain. Ce modèle est dispendieux en ressources naturelles et inégalitaire quant à la répartition spatiale de la richesse économique. Mais, la concentration des emplois dans un pôle est elle-même facteur de développement et d'accroissement de la richesse. La justification du modèle varie en fonction du pilier de développement durable que l'on privilégie. Comment faire la synthèse et dire si le modèle est juste ? Nous tentons d'y répondre en utilisant spatialement les principes de justice développés par J. Rawls.

Dans la première partie, nous mettrons en évidence la vulnérabilité sociale qui est inhérente au processus de périurbanisation. Nous expliquerons ensuite comment peuvent être utilisés les principes de la théorie de la justice de J. Rawls. Enfin, nous évaluerons les inégalités induites par le modèle d'étalement urbain à travers le principe du Maximin.

1. La relation pôle urbain-espace périphérique génère une situation de vulnérabilité économique pour les habitants périphériques

1.1. Approche statique : deux espaces contrastés interdépendants

Les agglomérations centres et les espaces périurbains peuvent être considérés comme deux sous-ensembles interdépendants d'un système spatial. L'I.N.S.E.E. classe l'espace en trois catégories : les aires urbaines et les communes isolées hors influence des pôles (Floch et Levy, 2011). Les aires urbaines se décomposent elles-mêmes en deux catégories : les pôles qui accueillent au moins 1500 emplois et les couronnes des pôles dont au moins 40 % des actifs travaillent soit dans les pôles soit dans les communes dépendantes des pôles. Des sous-catégories des pôles sont distinguées en fonction du nombre d'emplois¹. Les aires

¹ On distingue les grandes aires urbaines basées sur des pôles d'au moins 10 000 emplois, les moyennes aires basées sur des pôles de 5 000 à moins de 10 000 emplois et les petites aires basées sur des pôles de 1 500 à moins de 5 000 emplois.

urbaines croissent à la fois sous l'effet de la densification (45,7 % de la croissance) et de l'extension territoriale (54,3 % de la croissance) (Idem). Cette définition offre l'avantage de la simplicité, mais elle réduit la relation centre périphérie à une dépendance économique au bénéfice du centre. Or les relations entre le centre et la périphérie sont à la fois plus diversifiées et jouent dans les deux sens. La dépendance de la périphérie à l'égard du centre concerne les emplois mais aussi les services. Le centre continue de tirer partie d'espace pour le traitement de ses déchets et des aménités rurales que lui fournit la périphérie. Enfin, le gradient du marché foncier crée une distribution des ménages en fonction du revenu à l'échelle du pôle et de son espace périphérique.

Figure 1 : les relations d'interdépendance entre l'agglomération centre et l'espace périurbain

Du point de vue économique, le centre concentre les emplois. On assiste à une déconcentration de certaines branches d'activités : la construction, l'énergie, la logistique au bénéfice des communes périurbaines. Mais les emplois les plus qualifiés et tertiaires continuent de se concentrer dans le pôle-centre des agglomérations. Les activités qui se déconcentrent sont celles nécessitant du foncier ou exposant la population à des nuisances. Le pôle exerce également une attractivité commerciale sur les communes périphériques. Il offre à la fois un commerce de centre-ville diversifié et supérieur ainsi que de vastes centres commerciaux situés à sa périphérie et facile d'accès. Les communes périurbaines offrent un équipement en services de proximité normal pour leur poids démographique mais sont sous dotées en équipement de moyenne gamme du fait de l'attractivité exercée par l'agglomération centre (I.N.S.E.E.-S.C.E.E.S. 1998). L'attractivité commerciale de l'agglomération centre n'est pas mineure car si la base de la dépendance des espaces périurbains est à juste titre la concentration des emplois ; le nombre de déplacements centre-périphérie pour des motifs de consommation dépassent les navettes domicile-travail. Enfin, la polarisation des espaces périphériques par l'agglomération est renforcée par la structuration des transports en commun en réseau étoilé centré sur l'agglomération.

Les espaces périphériques offrent des services aux agglomérations que celles-ci ne peuvent ou alors difficilement assumer. Ils accueillent les sites de traitement des déchets domestiques. Cette fonction existait lorsque les centres s'approvisionnaient en produits frais à partir de leurs ceintures maraîchères. Celles-ci bénéficiaient des déchets organiques produits par les citoyens. Les déchets étaient épandus comme amendement organique. Ce recyclage de la matière organique et accueil des déchets peut perdurer alors même que l'approvisionnement alimentaire ne provient plus de marchés locaux mais des marchés internationaux. Dans le cas de l'agglomération tourangelle, les boues issues de l'assainissement des eaux domestiques de l'agglomération tourangelle sont épandues dans les communes périurbaines et le centre de traitement des ordures de l'agglomération se situe dans l'aire périurbaine. Un traitement proche de l'agglomération était techniquement possible mais pour éviter une contestation trop forte, les déchets sont exportés dans les zones moins densément peuplées c'est-à-dire au-delà d'une dizaine de kilomètres (Rocher et Serrano. 2005). Les espaces périurbains offrent à l'agglomération centre des aménités rurales. Par les forêts et les activités agricoles, les espaces périurbains offrent un paysage rural qui est valorisé par les habitants comme un élément important du cadre de vie. Les espaces agricoles jugés remarquables (vigne ...) font l'objet d'une protection vis à vis de l'étalement urbain (Serrano et Larrue, 2010).

Bien qu'asymétriques, les relations entre les espaces périurbains et l'agglomération centre peuvent être considérées comme complémentaires : le centre fournissant une richesse économique, la périphérie fournissant des services écologiques. De ce point de vue la mise en évidence d'inégalités écologiques entre le centre et la périphérie est difficile. En effet, l'aire urbaine ne peut pas être véritablement décrite comme la combinaison d'un paradis vert

et d'un enfer gris. Blachon et al (2009) expliquent que les inégalités écologiques peuvent être la concentration dans un même espace de classes aisées et d'aménités urbaines ou rurales (paradis verts) et inversement (enfers gris). Au-delà des indicateurs qui mettent en évidence ces situations, ce sont les processus de concentration qui importent. Les habitants des communes périurbaines apparaissent comme étant mieux dotés en aménités rurales, mais ils pâtissent d'un éloignement aux emplois et aux services. La motorisation individuelle, leur permet de compenser leur isolement relatif. Les habitants des pôles quant à eux jouissent des avantages de la centralité pour l'offre et l'accès à une gamme étendue de services et d'emplois. Les parcs et jardins offrent des espaces de détente mais le contact avec la nature implique un déplacement vers l'espace périurbain. Quelle est la situation la plus enviable ? Des indicateurs statistiques ne permettent pas de répondre à cette question. D'une part, les situations ne sont pas aussi contrastées qu'elles peuvent l'être aux Etats-unis, pays où la notion de justice environnementale a émergé. D'autre part, les situations sont elles-mêmes ambiguës. Des grands ensembles peuvent être plus exposés aux bruits et aux pollutions mais aussi disposer d'aménités propres. Les ménages évaluent une qualité globale de l'espace avec des éléments contradictoires (centralité, bruit, pollution, exigüité...) (Emelianoff. 2006). Les parcours résidentiels des ménages qui alternent entre espaces centraux et périphériques en fonction de la tranche de vie peuvent être interprétés comme une stratégie pour tirer le meilleur parti des caractéristiques des espaces en fonction des besoins du moment. Pour une population mobile résidentiellement l'existence d'espaces contrastés n'est pas un handicap. La question de la durabilité du couple pôle/espace périurbain prend un autre relief en adoptant une perspective dynamique.

1.2. Approche dynamique : la croissance du centre qui est permise par une dispersion des actifs

La périurbanisation repose sur une concentration des emplois dans le pôle urbain et une déconcentration de la population active dans les communes périphériques. Les recensements généraux de la population successifs montrent (Floch et Levy, 2011) une poursuite de la périurbanisation. L'aire d'influence des pôles s'étendant de plus en plus profondément dans les espaces ruraux environnants. La concentration des emplois et de la population entraîne un renchérissement du foncier. Les habitants en quête d'espace se localisent dans les communes périurbaines où le foncier est moins cher. Au fur et mesure de l'accumulation des emplois dans le pôle ; le foncier augmente et la population active part de plus en plus loin. Se faisant, l'aire urbaine du pôle s'étend. Le marché foncier exerce un effet sélectif. Les ménages s'installent plus ou moins près de l'agglomération en fonction de leurs capacités financières. La dissociation entre espace de travail et espace résidentiel est rendue possible grâce à l'usage de la voiture.

Ce modèle centre-périphérie qui dissocie espace de travail et espace résidentiel peut-être interprété de deux façons (Guyetant-Fauvel. 2009). L'apparition d'une périphérie est la conséquence d'un fonctionnement imparfait du centre. La concentration des activités entraîne des économies d'échelles et permet des spécialisations qui peuvent générer de nouvelles activités mais leur diffusion spatiale est limitée. De même le traitement en boucle des déchets est impossible et le centre doit exporter ses déchets dans un espace périphérique. L'amélioration des processus économiques ou environnementaux offre une perspective de gommer les contrastes entre la périphérie et le centre. Inversement, la périphérie peut-être considérée comme la cause du centre. La périphérie est un élément parfaitement intégré au centre et c'est elle qui lui permet de fonctionner. La dissociation spatiale entre les emplois et le lieu de résidence est permise grâce à la voiture. La concentration des emplois augmente l'attractivité résidentielle du pôle économique ce qui renchérit d'autant le foncier et l'immobilier. Le marché foncier diminue selon un gradient centrifuge et opère un effet sélectif sur les ménages. Ceux-ci sont obligés de s'éloigner jusqu'à ce que le prix du foncier soit compatible avec leur projet immobilier. C'est l'acceptation sociale du coût de la mobilité qui permet la poursuite de la concentration des

emplois tout en évitant que la hausse du marché foncier et immobilier ne provoque une pénurie de main d'œuvre. Le centre accentue son poids économique et draine une main d'œuvre toujours plus éloignée.

Ce modèle est dispendieux environnementalement. Il entraîne une consommation importante de sols agricoles et d'énergie fossile qui sont des ressources non renouvelables. À ce titre, il est considéré comme non durable (Serrano et Larrue. 2010). Notre objet est d'évaluer la durabilité interne du couple spatial pôle économique/espace périurbain. La question de la consommation des ressources naturelles peut alors être abordée différemment. La croissance du pôle économique repose sur la mobilité spatiale des actifs. Grâce à l'automobile, les actifs relient quotidiennement leur domicile à leur travail. La mobilité a un coût. Le taux de bimotorisation des ménages périurbains est plus élevé que celui des ménages du pôle économique. En se localisant dans les espaces périurbains, les ménages périurbains arbitrent entre le prix du mètre carré de terrains constructible ou construit et le coût du kilomètre pour se déplacer. Les ménages privilégient l'éloignement. Néanmoins, la charge globale annuités et coût de l'usage de l'automobile montre que les ménages périurbains ont à consacrer une part plus importante de leur budget à ces deux postes que les ménages habitant le pôle (Orfeuil. 2001). De plus, le marché foncier exerçant un tri sur les ménages en fonction de leurs revenus. Le revenu moyen des ménages diminue à partir de la limite interne de la couronne périurbaine. Il apparaît que les ménages périurbains sont fragiles économiquement. Ces ménages ont d'ailleurs conscience de payer chèrement leur localisation et sont prompts à se mobiliser pour défendre la qualité de leur cadre de vie (Cloarec. 2004). Cette fragilité économique est de nature à inverser le rapport coûts/avantages pour une localisation dans les espaces périurbains. Le coût des déplacements en voiture peut augmenter dans l'avenir du fait du renchérissement de l'énergie ou de l'instauration d'une taxe carbone. Les ménages seront alors tentés de se rapprocher du pôle économique ce qui accentuera l'augmentation du prix de l'immobilier. Or il n'est pas sûr que les ménages puissent substituer le poste logement au poste déplacement car le bénéfice dû au raccourcissement des distances peut être annulé par l'augmentation du coût d'usage de l'énergie fossile. Cette fragilité économique potentielle place les ménages périurbains dans une situation de vulnérabilité économique. Celle-ci est engendrée par le fonctionnement même de l'aire urbaine ?

Pour Bret (2009), les théories de la justice de Rawls peuvent être appliquées au modèle de développement centre-périphérie. La théorie de la justice de Rawls permet de trier les inégalités justes des inégalités injustes. Une inégalité est juste si elle contribue à améliorer le sort des plus démunis. Ainsi la concentration de la richesse économique dans le pôle d'emplois peut-être considérée comme juste si elle bénéficie aussi aux habitants des zones périphériques (Idem). Dans le cas d'un pôle d'emploi et de sa couronne périurbaine, les actifs des communes périurbaines bénéficient bien des emplois du pôle au prix d'une mobilité journalière. La vulnérabilité économique dans laquelle sont assujettis les périurbains peut-elle renverser la perspective ?

2. La théorie de la justice de J. Rawls et l'analyse d'un modèle spatial

2.1. Présentation succincte de la théorie de la justice de J. Rawls

La question de la justice est d'avoir une règle pour pouvoir décider des inégalités qui sont acceptables de celles qui ne le sont pas. Dans l'article présent, nous nous basons sur la théorie de la justice de J. Rawls (1971). La théorie de J. Rawls part du postulat de liberté morale et de son pendant la responsabilité. La liberté des personnes est fondamentale et les personnes sont responsables des conséquences de leurs choix. Le bien être des personnes n'est pas un dû mais une conséquence des choix de la personne pour le gagner. Le problème est de définir exactement ce qui est la responsabilité de l'individu. Qu'est-ce qui

dépend de l'individu et qu'est-ce qui s'impose à lui et que la société doit alors compenser ? Les théories de la justice peuvent être classées selon deux écoles : l'égalité des ressources ou l'égalité des domaines de choix. La théorie de la justice de Rawls appartient à la première école et est basée sur deux arguments : l'égalité des chances et le contrat social (Kymlicka, 1999). L'égalité des chances est facilement admise car elle place l'homme face à ses responsabilités et récompense les plus méritants. La difficulté est de définir ce qu'est l'égalité des chances. Il n'y a pas de solutions pour dire ce qu'est l'égalité des chances car il faut considérer les facteurs sociaux et naturels. Comment les niveler ? Pour Rawls, il ne faut pas nécessairement le niveler mais combattre seulement les inégalités qui nuisent aux plus démunis. Pour cela, Rawls définit le « voile d'ignorance ». Il définit un état hypothétique initial dans lequel la personne aurait à décider des règles de distributions des biens sociaux et naturels sans savoir qu'elle est la place qu'elle occupera dans la société et donc quelle est la part de biens qui lui échoira. Ce principe est destiné à neutraliser les égoïsmes et à éviter que les individus ne tirent parti de leurs avantages. C'est un principe de rationalité qui conduit au « Maximin » c'est à dire à la maximisation de la plus petite part (minimum) qu'une personne peut recevoir. N'importe qui peut être le plus pauvre et a intérêt à agir pour améliorer le sort du groupe social auquel il appartient. Il s'agit d'un contrat social car les hommes ont intérêt à adopter une règle acceptable par tous pour se lier les uns aux autres. (Idem). L'idée centrale de la théorie de Rawls (1971. p. 303) est : « tous les biens sociaux premiers (la liberté et les opportunités, le revenu et la richesse et les bases sociales du respect de soi) doivent être distribués de façon égalitaire sauf si une inégale distribution de l'ensemble de ces biens ou de l'un d'entre-eux bénéficie aux plus défavorisés ». Trois principes sont hiérarchisés : l'égalité en biens premiers de tous les individus, égalité des chances (Maximin), principe de réparation. Pour faire avancer la justice, il faut lutter contre certaines inégalités (principe 3) celles qui contreviennent au Maximin (principe 2). La théorie de la justice de Rawls est une théorie procédurale, elle indique davantage des principes d'action que des états à atteindre.

2.2. Comment rendre opérationnelle la théorie de J. Rawls ?

Faburel (2010) distingue trois grandes approches de justice environnementale en fonction de l'échelle considérée. À l'échelle individuelle ou micro-locale, la justice environnementale s'intéresse aux discriminations subies par des minorités. Historiquement, il s'agissait des minorités noires aux États-Unis qui cumulaient exclusion sociale et exposition à des environnements dégradés et nocifs. Pour les processus d'exclusion à une échelle macro-locale, la justice environnementale pose le problème des grands équilibres écologiques, de la lutte contre la pauvreté et des rapports économiques entre les pays du Sud et du Nord. Elle aboutit à la définition d'un nouveau projet politique qui remet en cause les comportements individuels. Enfin, l'approche méso-spatiale met l'accent sur les processus de concentration spatiale des inégalités à l'échelle d'un territoire.

L'action sur les dynamiques spatiales et le principe de responsabilité des individus par rapport au bien-être gagné amènent à la démocratie participative. Faburel (2010), Emelianoff (2006) et Bret (2009) mettent en avant la mobilisation de la population elle-même comme voie de correction des inégalités environnementales. La mobilisation des populations est une voie plus sûre pour éviter que le traitement des inégalités constatées ne conduise à des actions de compensation qui ne sont que des palliatifs qui laissent entière la question des processus. C'est aussi un moyen d'ouvrir un débat sur les investissements ou sur les charges à supporter. En dépit des inégalités des ressources détenues par des populations pour peser sur des débats la concernant, la démocratie participative met directement la population face à sa liberté de choix et à ses responsabilités (Faburel, Idem).

Pour les communes périurbaines, le sol est une ressource pour le développement local (Serrano. à paraître). L'élaboration des politiques de développement local n'emprunte pas la voie de la démocratie participative en France. C'est une politique qui est élaborée par le

conseil municipal au nom des habitants qu'il représente. Depuis la décentralisation, les communes ont des outils (Plans locaux d'urbanisme ...) et sont libérés de la tutelle de l'État² pour décider de leurs orientations de développement et de l'affectation des sols. Les décisions qu'elles prennent orientent fortement l'offre foncière et immobilière. Elles l'orientent à la fois spatialement et qualitativement. Elles peuvent être à l'origine de phénomènes de concentration des aménités ou à l'inverse des nuisances et de ségrégations sociales en pesant sur les caractéristiques des logements offerts. À l'image des populations, les élus peuvent agir sur les processus de concentration spatiale des inégalités sur le territoire. Ils jouissent d'une autonomie dans leurs décisions et sont donc porteurs d'une responsabilité.

3. L'application des principes de la théorie de J. Rawls au modèle périurbain

3.1. La liberté de choix de développement des communes périurbaines

Les communes poursuivent deux modalités de développement : le développement économique et la croissance résidentielle. Les enquêtes³ montrent qu'elles peuvent combiner les deux modalités ou privilégier la croissance démographique seule. Les projets de développement peuvent être classés en trois types selon un gradient quantitatif (Serrano, 2005) :

- développement de zones d'activités importantes. Il s'agit des communes situées à proximité des futurs échangeurs autoroutiers. La création de zones d'activités de 100 à 300 hectares représentera une manne grâce à laquelle « on va enfin pouvoir sortir du sous-développement » (un élu de la communauté de communes du Vourvillon). Le développement de zones d'activités est hautement désiré car il va permettre de combler un retard par rapport à Tours : « maintenant c'est notre tour » (un élu de la communauté commune de la confluence). Pour ces élus, la préservation de l'espace agricole pèse peu, le progrès s'étant toujours accompagné d'une consommation d'espace et d'une délocalisation de l'activité agricole.
- développement résidentiel important. Certains élus constatant qu'il y a une pression foncière importante envisagent l'ouverture de larges zones aux lotissements. La croissance urbaine est perçue comme un processus inéluctable auquel il faut répondre.
- développement résidentiel faible. Selon ce type de développement, les élus envisagent une croissance limitée de la population de leur commune. Les espaces urbanisables sont très limités dans les documents d'urbanisme. Plus qu'une volonté ferme de préserver les espaces naturels, c'est le coût induit par le développement et la faiblesse des ressources de la municipalité qui semblent être les raisons de ce faible développement.

² Les communes ont toutes les mêmes compétences quelles que soient leurs tailles. Néanmoins, les petites communes dépourvues de moyens financiers et d'ingénierie restent dépendantes de niveaux institutionnels supérieurs (Conseil Général, État) pour la dotation en moyens financiers mais aussi pour l'appui technique (services déconcentrés de l'État). Leur liberté n'est somme toute que théorique. La liberté effective des municipalités peut être abordée à travers la notion de capacité développée par A. Sen. Elle n'est pas traitée ici, nous privilégions une approche sur la distribution des ressources alors que la prise en compte de la liberté effective renvoie à une autre approche de la justice par les domaines de choix. A. Sen appartient à cette dernière.

³ Les résultats reposent sur des entretiens semi-directifs menés en mai 2003 auprès de 26 des 40 communes concernées par le schéma de cohérence territoriale de Tours. Les entretiens avaient pour objectifs l'exploration du projet de développement des communes et notamment l'utilisation des espaces agricoles comme ressource de développement (Serrano, 2005). Ils sont complétés par une autre série d'entretiens menés en 2006 auprès des communautés de communes et d'agglomération incusées dans l'aire du schéma de cohérence territoriale de Tours. Les entretiens avaient pour objectifs l'exploration du projet de développement des communes et visaient à analyser les politiques de développement économique et fiscale (Serrano et Demazière, 2009).

En matière de développement économique, le pôle urbain continue d'accentuer son poids économique (Agence d'urbanisme de Tours. 2006). L'emploi se concentre dans le pôle urbain. Néanmoins, la croissance la plus forte de l'emploi se fait en bordure du noyau urbain. Elle est le fait de grands établissements à la recherche de surfaces foncières importantes. Les différents établissements de coopération intercommunale sont dans des rapports de concurrence pour capter la richesse fiscale liée à l'implantation de entreprises (Serrano et Demazière. 2009). Cette concurrence s'exerce pour attirer de nouvelles entreprises mais aussi pour éviter que des entreprises à la recherche de nouvelles disponibilités foncières ou de facilités d'accès ne changent de territoire. La concurrence entre les groupements de communes s'explique car c'est la voie que les élus locaux ont privilégié pour financer de nouveaux services à la population. L'autre raison qui est l'apport d'emplois à la population communale est contredite par l'analyse des migrations domicile-travail à l'intérieur de l'aire urbaine (Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours. 2006). Les actifs travaillant dans une zone d'activités périurbaines habitent peu les communes où elles sont implantées. De fait, les zones d'activités périurbaines concourent aussi à générer des déplacements domicile-travail. La création des établissements de coopération intercommunale a entraîné une rationalisation des stratégies de développement économique. La compétence économique a été transférée au niveau intercommunal et les zones d'activités de petites tailles et enclavées ont été abandonnées. La concurrence entre les communes pour capter le développement économique n'a pas été neutralisée mais a été déplacée au niveau intercommunal. De fait chaque groupement de communes cherche à se doter d'une grande zone d'activités qu'il a judicieusement placé à proximité d'une sortie ou d'un carrefour autoroutier.

Le type de projet adopté par la commune est influencé par les potentialités de développement. Les communes importantes ou proches des accès autoroutiers ont des projets importants. Alors que les communes relativement enclavées et de petites tailles ont des projets très modestes. La préservation des espaces agricoles semble être un choix par défaut. Autrement dit, il n'est mis en avant que lorsque les possibilités de développement sont limitées.

3.2. *Évaluation des inégalités induites à travers le principe du Maximin*

La théorie de la justice de J. Rawls est basée sur le principe de liberté et d'égalité des ressources qui permet aux individus de décider comment ils tirent parti de leur situation pour s'épanouir. La typologie des stratégies des élus montre que le périurbain n'est pas un simple réceptacle de la déconcentration de la population en provenance du pôle urbain. Les élus peuvent mener une politique active pour attirer population et activités. Ils cherchent alors à disputer au centre la croissance démographique et économique. Ils peuvent aussi se contenter de répondre à la demande sociale en ouvrant à l'urbanisation des espaces agricoles pour accueillir une nouvelle population. Enfin, ils peuvent freiner la demande sociale en restreignant les possibilités de bâtir. Les élus ont bien tous les mêmes compétences pour réaliser leurs stratégies. Ils sont par contre inégalement dotés en ressources propres mais aussi en atouts de développement. La taille de la commune, la proximité avec des infrastructures de transports font que les élus ont à tenir compte de la pertinence de leurs stratégies. Ces facteurs externes qui conditionnent les possibilités d'action restreignent les possibilités effectives de développement imaginées par les élus. Néanmoins, l'approche de J. Rawls ne traite pas de ce type d'inégalités. J. Rawls considère seules les inégalités sociales entre les individus. Les handicaps naturels et leurs compensations ne sont pas traités par J. Rawls alors qu'ils ont une incidence très importante sur la capacité des l'individus à jouir de leur liberté et de leur dotation en biens sociaux (Kymlicka. 1999). L'inégale dotation en facteurs de développement peut être d'une certaine façon considérée comme les handicaps naturels. Les communes héritent d'une localisation plus ou moins favorable au développement et ont d'emblée une masse qui les autorise, ou

non, à prétendre à tel ou tel niveau de développement. Ce type d'inégalité n'est pas pris ici en compte. Nous nous basons sur la possibilité des communes d'exercer leur autonomie de décision.

Que dire des voies de développement empruntées ? Les communes périurbaines et celles du pôle adoptent finalement le même modèle de développement. C'est celui de la croissance continue. Que ce soit l'augmentation de la population ou des activités, l'objectif est de croître. La limitation de la croissance apparaît comme un choix par défaut. Des communes peuvent fixer une limite à moyen terme à l'étalement urbain en utilisant des outils de protection des espaces agricoles comme les zones agricoles protégées. Elles le font après s'être préservé une réserve foncière pour une croissance potentielle pour les vingt ans à venir (Serrano et Vianey, 2007). Les choix de développement opérés par les communes concourent à l'extension et au maintien de la dichotomie entre pôle urbain concentrant les emplois et espace périphérique accueillant une population active dépendante du centre. L'aire urbaine de Tours connaît une densification significative tout en s'étendant territorialement (I.N.S.E.E. 2011). À proximité du pôle urbain les communes accueillent à la fois des emplois et se densifient du fait de l'accueil de nouveaux habitants depuis plusieurs décennies. Le renchérissement du foncier et des loyers continue de jouer son effet répulsif sur des ménages qui s'installent de plus en plus loin dans l'espace périphérique (Idem). Les stratégies de développement des communes périurbaines contribuent elles aussi à générer de la vulnérabilité des ménages vis à vis du coût de la mobilité. Les choix des communes proches du centre peuvent à partir d'un certain moment rapprocher les ménages de leur lieu de travail mais ce n'est pas une garantie puisque les actifs des communes périurbaines ne travaillent pas forcément dans les zones d'activités proches et cela contribue à étendre les marges de l'aire urbaine et donc à repousser le problème.

Les stratégies de développement ont été librement choisies par les communes. De même, les habitants des communes périurbaines ont aussi librement choisi de s'installer à la périphérie et d'assumer le coût de la mobilité. Ce choix est contraint par le marché foncier, est-il à rejeter ? Tout en appréciant leur localisation à la campagne, les ménages auraient préféré habiter plus près du centre. Les ménages ont bien exercé leur liberté de choix en arbitrant entre le coût du logement et le coût du déplacement. Peut-on les plaindre de s'être placé eux-mêmes dans une situation de vulnérabilité ? La théorie de J. Rawls et son principe du Maximin peuvent nous permettre d'inverser le regard sur ce modèle de développement spatialement différencié. En privilégiant un mode de développement essentiellement résidentiel ou un développement économique sans réflexion sur les déplacements induits, les élus ont une responsabilité dans la création d'une situation de dépendance avec l'automobile. La libre installation de ménages ne dédouane pas les élus de leurs responsabilités⁴. Le principe du Maximin permet de reposer la question de l'utilité de l'inégalité entre les populations situées en périphérie et celles situées au pôle. La centralité accrue et la proximité aux emplois dont bénéficient les populations du centre contribuent-elles à améliorer le sort des populations périphériques ? C'est la condition posée par J. Rawls pour accepter une inégalité. La question est difficile car il s'agit d'apprécier les positions relatives des populations par rapport à une vulnérabilité et donc à une probabilité. La concentration des emplois dans un pôle est un facteur de développement et bénéficie à l'ensemble de l'aire urbaine comme l'atteste la poursuite de son extension. Les populations périphériques bénéficient à la fois des aménités rurales et de l'accès à un marché de l'emploi diversifié et dynamique. Elles peuvent apparaître comme privilégiées mais la situation peut s'inverser et les ménages être pris au piège en cas de renchérissement de l'énergie. La vulnérabilité est un handicap et elle ne bénéficie pas aux plus démunis mais au contraire à la population du pôle. Elle est donc injuste et remet en cause le mode de développement y compris celui des communes périphériques.

⁴ Une analogie pourrait être trouvée avec la responsabilité des élus locaux à ouvrir des espaces soumis aux risques naturels à l'urbanisation. Dans ces zones aussi, l'installation de la population s'est faite librement.

Conclusion

Cet article est une première tentative d'interprétation du processus d'étalement urbain à partir d'un cadre d'analyse tiré d'une théorie de la justice. L'étalement urbain est présenté comme l'antimodèle du développement durable. Il consomme des ressources naturelles non renouvelables. Il génère une ségrégation spatiale. Par contre, c'est une voie de développement qui bénéficie à l'ensemble du territoire français. 95 % de la population française vit sous l'influence des villes (Brutel et Levy. 2011). L'artificialisation de l'espace est dénoncée et l'État à travers la loi Grenelle II cherche à freiner le phénomène. Il prévoit d'imposer des objectifs chiffrés de réduction de la consommation de l'espace aux communes. Il est bien trop tôt pour savoir l'efficacité de cette nouvelle norme imposée de manière descendante. À notre sens, ce n'est pas du tout évident qu'elle porte car elle est basée sur une approche biocentrique : réduire l'emprise humaine sur l'environnement avec en toile de fond l'idéal d'une nature sans homme. Cette mesure pour utile qu'elle soit ne dit rien sur le modèle de développement à adopter et peut apparaître comme une contrainte supplémentaire basée uniquement sur des critères environnementaux. Les communes peuvent être tentées de contourner le dispositif comme elles l'ont fait jusqu'à présent en ce qui concerne l'équilibre entre l'urbanisation et la préservation des espaces agricoles et naturels pourtant préconisé avec l'utilisation des différents documents d'urbanisme.

Nous avons utilisé les théories de la justice pour trouver des normes plus englobantes qui permettent d'apporter un point de vue nouveau sur les choix de développement et leurs conséquences socio-environnementales. L'approche développée ici est une première tentative et de nombreux points restent à éclaircir. L'analyse est extérieure et est menée depuis la place du chercheur. Les élus peuvent être interrogés sur leurs propres perceptions de leurs responsabilités, de leur liberté de choix et de leur sentiment de justice lorsqu'ils élaborent leurs projets de développement. Poser la question de la justice à une échelle méso ne va pas non plus de soi : qu'est-ce que la liberté au niveau d'un territoire ? Peut-on traiter de justice à ce niveau alors que c'est une notion qui s'applique aux individus ? Un premier apport de cette approche est de réintroduire l'élément de responsabilité morale dans l'analyse des stratégies des élus. La consommation de ressources naturelles renvoie à une responsabilité vis à vis des générations futures ou du moins pour du moyen terme surtout si l'illusion d'une abondance des ressources naturelles domine ou si la substitution du capital naturel par du capital artificiel est acceptée. Alors que l'idée de justice introduit la responsabilité immédiatement à l'égard de ses contemporains.

Bibliographie

Agence d'urbanisme de l'agglomération tourangelle *Synthèse SCoT, commission travailler*. Tours. 2006.

Blanchon, D., Moreau, S. et Veyret, Y. « Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de géographie*, n° 665-666, 2009, p. 35-60.

Bret, B. « Interpréter les inégalités socio-spatiales à la lumière de la Théorie de la Justice de John Rawls », *Annales de géographie*, n° 665-666, 2009, p. 16-34.

Brutel, C. et Levy, D. « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95% de la population vit sous l'influence des villes », *INSEE Première*, n° 1374, 2011, p. 4. URL : <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1374/ip1374.pdf>

Cloarec, J. *Les urbains à la campagne, le cas de la Beauce*. Tours. UMR Citères. 2004.

Emelianoff, C. « Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ? », *Revue UMR 6590 ESO Espaces géographiques et sociétés*, n°25, 2006, p. 35-43.

Faburel, G. « La ville à l'épreuve de la justice et des inégalités environnementales », *Les premières journées du pôle ville. Atelier 4 : représentations de la ville et imaginaires urbains*. 2010. URL : <http://villes-environnement.fr/uploads/faburel.pdf>

Flipo, F. « Les tensions constitutives du développement durable », *Développement durable et territoires*, Points de vue, mis en ligne le 18 mars 2004. URL : <http://developpementdurable.revues.org/1041>

Floch, J. M. et Levy, D. « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines », *INSEE Première*, n° 1375, 2011, p. 4. URL : <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1375/ip1375.pdf>

Guyetant-Fauvel, C. *La portée novatrice du développement durable dans la maîtrise aménagiste. Faut-il passer d'une logique d'incertitude à une logique d'inconcevable ? Les leçons de l'expérience marocaine*. Grenoble. Université de Grenoble 1 - Joseph Fourier. 2009.

I.N.S.E.E. « Les aires urbaines de la région Centre s'étendent et se densifient peu », *Insee Centre Info*, n° 173, 2011, p. 6.

I.N.S.E.E.-S.C.E.E.S (dir) « Les communes périurbaines en 1998. Des commerces et services plus rares qu'ailleurs mais des équipements socioculturels plus répandus », *Inventaire communal*, 1998, p. 127-134.

Kymlicka, W. *Les théories de la justice, une introduction*. Paris. La découverte. 1999.

Orfeuill, J. P. « Accroissement de la mobilité et desserrement des villes », ADEF (dir), *La ville aux champs*, Paris, 2001, p. 83-91.

Rawls, J. *Théorie de la justice*. Paris. Points. 1971.

Rocher, L. et Serrano, J. « Équité territoriale et gestion durable des déchets urbains : le cas de l'agglomération de Tours », Université de Lausanne, Université de Genève et IDHEAP,

Développement urbain durable, gestion des ressources, gouvernance, Lausanne, 2005. p. 1-9 + 2 cartes.

Serrano, J. « La capacité d'une agglomération moyenne à gérer son espace agricole limitrophe : le cas de l'agglomération de Tours », *Développement durable et territoires*, Dossier 4 : la ville et le développement durable, 2005, mis en ligne le 17 novembre 2005. URL : <http://developpementdurable.revues.org/1605> .

Serrano, J. « Usage du sol et politiques de développement rurales dans trois pays européens (France, Suisse, Pays-Bas) », Larrue, C. (dir), *New ruralité*, Paris, I.N.R.A., à paraître, p. 30.

Serrano, J. et Demazière, C. « Développement économique et gestion de l'espace agricole et naturel, Les tensions au niveau local, le cas de l'agglomération de Tours (France) », *Territoires Wallons*, n° 3, 2009, p. 123-134.

Serrano, J. et Larrue, C. « Le développement durable dans les espaces périphériques urbains : analyse à partir du cas de l'agglomération tourangelle », Maillefert, M., Petit, O. et Rousseau, S. (dir), *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable*, Bruxelles, Lang, 2010, p. 109-132.

Serrano, J. et Vianey, G. « Les zones agricoles protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », *Géographie économie société*, n° 4, 2007, p. 419-438.

Theys, J. « Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement ? Un essai d'interprétation à partir du thème des inégalités écologiques », Cornut, P., Bauler, T. et Zaccāi, E. (dir), *Environnement et inégalités sociales*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2007, p. 23-37.